IX kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

Podkomisji stałej do spraw ekonomiki edukacji i nauki (nr 11)

z dnia 5 października 2022 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży

– podkomisji stałej do spraw ekonomiki edukacji i nauki (nr 11)

5 października 2022 r.

Podkomisja stała do spraw ekonomiki edukacji i nauki, obradująca pod przewodnictwem posła **Sławomira Skwarka (PiS)**, przewodniczącego podkomisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli – Realizacja wybranych programów sektorowych oraz dofinansowanych w nich projektów.

W posiedzeniu udział wzięli: **Edyta Kosiarz** p.o. wicedyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Jacek Żalek** sekretarz stanu w Ministerstwie Funduszy i Programów Regionalnych wraz ze współpracownikami oraz **Joanna Bis** zastępca dyrektora Biura Dyrektora Centrum i Obsługi Prawnej Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Anna Goral** i **Daria Grochowska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Sławomir Skwarek (PiS):

Szanowni państwo, minęła godzina 15.00, tak się umówiliśmy na tę godzinę, w związku z powyższym otwieram posiedzenie podkomisji stałej do spraw ekonomiki edukacji i nauki Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży. Witam państwa posłów, gości obecnych na miejscu oraz tych, którzy łączą się z nami zdalnie.

Informuję, że dzisiejsze posiedzenie będzie prowadzone właśnie z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. W celu sprawdzenia łączności i kworum proszę państwa posłów o przygotowanie się do głosowania. Państwo posłowie obecni na sali, proszę też – na pulpitach jest wyświetlone.

Mamy kworum. Dziękuję, stwierdzam kworum.

Porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia obejmuje rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli – Realizacja wybranych programów sektorowych oraz dofinansowanych z nich projektów. Czy są uwagi do porządku dziennego? Nie widzę. Stwierdzam w związku z powyższym, że porządek został przyjęty. Przechodzimy do jego realizacji.

Ale zanim przejdziemy do jego realizacji, to chciałbym serdecznie powitać przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli w osobach pani Edyty Kosiarz, wicedyrektora Departamentu Gospodarki Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK, i pana Krzysztofa Madeja, doradcę ekonomicznego NIK. Zdalnie jest z nami pani Małgorzata Szczepańska, dyrektor Departamentu Programów Wsparcia Innowacji i Rozwoju Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, oraz pani Joanna Bis z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. A! jest jeszcze pan minister – nie dojrzałem. Witam serdecznie pana ministra, sekretarza stanu w MFiPR pana Jacka Żalka.

Proszę o przedstawienie informacji przez panią Edytę Kosiarz, wicedyrektor z NIK.

P.o. wicedyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli Edyta Kosiarz:

Dzień dobry państwu, Edyta Kosiarz pełniąca obowiązki wicedyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

Informacja, którą prezentujemy razem z doradcą ekonomiczną Krzysztofem Madejem, obejmuje zagadnienia dotyczące ustanowienia, realizacji oraz efektów programów sektorowych oraz realizowanych w nich projektów, które zostały objęte dwiema kontrolami doraźnymi: kontrolą rozpoznawczą w 2020 r. – Realizacja wybranych programów sektorowych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz kontrolą doraźną z 2021 r. – Realizacja wybranych projektów przez beneficjentów w programach sektorowych. Obie te kontrole zostały przeprowadzone z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Założeniem formuły programów sektorowych było ich powstawanie przy współpracy przedstawicieli branż gospodarczych wraz z NCBR. Od 2012 r. NCBR ustanowiło łącznie 15 programów sektorowych obejmujących bardzo szeroki i różnorodny zakres branż, w tym: włókiennictwo, elektroenergetykę, przemysł stalowy, chemiczny, lotniczy, systemy bezzałogowe, motoryzację, przemysł taboru szynowego, recykling surowców mineralnych, produkcja gier wideo, meblarstwo, sektor stoczniowy.

Do grudnia 2020 r. podpisano łącznie w ramach 15 programów 510 umów o dofinansowanie, a zakontraktowana w ich wyniku kwota dofinansowania wyniosła, po odliczaniu oczywiście wartości rozwiązanych umów, 2 470 000 000 zł. W toku realizacji projektów rozliczono środki w wysokości 45% środków zakontraktowanych, tj. 1 121 000 000 zł.

W 2018 r. NCBR zdecydowało o zamknięciu 11 z 15 programów sektorowych, tj. o nieogłaszaniu w nich nowych konkursów dofinansowania. Szczegóły tych dwóch kontroli, zawartych w jednym dokumencie naszej informacji o wynikach kontroli, przedstawi pan koordynator kontroli doradca ekonomiczny Krzysztof Madej. Proszę.

Przewodniczący poseł Sławomir Skwarek (PiS):

Rozumiem, że udzielamy głosu panu doradcy, Panu Krzysztofowi Madejowi.

Doradca ekonomiczny w Najwyższej Izbie Kontroli Krzysztof Madej:

Dziękuję bardzo. Prezentując, w pewnej oczywiście syntezie, wyniki tych dwóch kontroli doraźnych, może na początku, dlaczego NIK zdecydowała się podjąć ten cykl kontroli. Kwestia programów sektorowych stała się istotna już przy okazji kontroli, jaką prowadzono w 2015 r. w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju. Wówczas w ramach różnych instrumentów dedykowanych komercjalizacji wyników badań naukowych też zidentyfikowaliśmy dwa programy sektorowe. Były to INNOLOT i INNOMED, które miały taką dosyć ciekawą formułę, że będą tworzone metodą bottom-up, czyli to środowisko będzie zgłaszać propozycje na program i on będzie realizowany wespół z NCBR. Wtedy to jeszcze nie była perspektywa PO IR [Program Operacyjny Inteligentny Rozwój], ale te dwa programy wydawały się interesującym rozwiązaniem.

NCBR, przede wszystkim ze względu na środki, którymi zarządza, jest relatywnie często kontrolowanym przez NIK podmiotem. Między innymi zarówno w 2017 r. była kontrola jednego z programów strategicznych STRATEGMED, jak i w 2020 r. zidentyfikowano tam pewne problemy, nieprawidłowości, więc to też trochę potwierdzało, że może warto to zobaczyć z perspektywy ponad pięciu lat, co się dzieje z programami strategicznymi, z programami sektorowymi, zwłaszcza że one były ważną częścią PO IR realizowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

Zapoznając się m.in. w wyniku poprzednich kontroli czy wyniku analiz materiałów zawartych w Internecie, również wychodziło, że 2020 r. jest taką ważną cezurą dla tych programów, że część przynajmniej projektów z pierwszych konkursów powinna już być wdrożona, a pozostałe projekty być w finalnym stadium realizacji. To też był argument, żeby w tym okresie robić kontrolę, a przede wszystkim znaczne środki, jakie te programy według założeń np. Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój miały zaangażować – były rzędu 3–4 mld zł.

Na czym się skupiliśmy w tych dwóch kontrolach? Tak jak mówiła pani dyrektor, pierwsza kontrola dotyczy przede wszystkim NCBR jako podmiotu kreującego właściwie te programy, oczywiście w ramach prawa, w ramach reżimu środków unijnych,

ale co do struktury, merytoryki to jednak jest to zadaniem NCBR, a druga część kontroli, czyli realizacji tych projektów, już na miejscu u beneficjentów. Powiedzmy, że zimą 2021 r. byliśmy w NCBR, natomiast latem–jesienią byliśmy u 10 beneficjentów realizujących łącznie 15 programów z bardzo różnych dziedzin nauki czy gospodarki.

Natomiast jaki był zakres kontroli? Po pierwsze, czy NCBR prawidłowo i skutecznie realizuje programy sektorowe oraz czy beneficjenci również wykonują postanowienia swoich umów. W ramach tej prawidłowości i skuteczności działania przez NCBR badaliśmy sam sposób ustanowienia, czyli w jaki sposób te programy powstawały, na podstawie jakich analiz, jakich procedur – tu zarówno kwestia rzetelności, takiej analityczności, jak i po prostu trzymania się przepisów prawa, w których NCBR musi działać. Tutaj mamy zarówno ustawę o NCBR, jak i np. normy dotyczące wydatkowania środków w ramach PO IR.

Czy NCBR w sposób prawidłowy i zgodny z założeniami wybrało dofinansowane projekty?

Czy NCBR prawidłowo i skutecznie nadzorowało wykorzystanie przez przedsiębiorców… Programy sektorowe z zasady są dedykowane podmiotom, które mają status przedsiębiorcy. To mogą być oczywiście spółki komercyjne, to mogą być instytuty badawcze – one wówczas są traktowane jako przedsiębiorcy. I jak to jest realizowane po tym momencie wyboru? NCBR posiada cały wachlarz instrumentów kontrolnych.

I wreszcie to, co, że tak powiem, badaliśmy w różnych miejscach Polski na miejscu: czy beneficjenci programów w sposób prawidłowy i zgodny z postanowieniami umów wykonywali dofinansowane projekty, w tym osiągali założone rezultaty – czyli nie tylko prawidłowość procesu, ale i skutku – oraz w sposób prawidłowy i zgodny z postanowieniami umów raportowali osiągane efekty – czyli czy to, co wychodziło od beneficjentów, było prawdziwe? Czy ten obraz, za który odpowiada NCBR był w jakiejś mierze budowany na podstawie prawdziwych danych rzetelnej sprawozdawczości?

Kogo kontrolowaliśmy? Jak mówiłem, przede wszystkim Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Z tej puli 15 programów, objęliśmy sześć – to jest tak bardzo duża ilość dokumentacji, stąd musieliśmy przyjąć pewną próbę, kierując się na przykład tym, że INNOLOT i INNOMED były to dosyć wczesne programy, jeszcze powstałe przed tą perspektywą. Ponadto w wyniku kontroli w NCBR przeprowadziliśmy kontrolę u 10 podmiotów, beneficjentów, z tym że niektórzy beneficjenci realizowali nie jeden projekt finansowany z danego programu sektorowego, np. INNOTEXTILE, a np. dwa. Stąd generalna liczba projektów to było 15. Ogółem wartość tych projektów to było ok. 240 mln zł, w tym wartość dofinansowania ok. 130 mln zł.

Podobnie jak już tutaj pani dyrektor podawała dane liczbowe, ogółem kwota dofinansowania w ramach programów sektorowych w NCBR – tutaj mówimy już o całym zbiorze tych 15 – to jest ok. 2,5 mld zł. My wybraliśmy te sześć i to jest ok. 900 mln zł – na tyle zawarto umowy. Oczywiście te umowy są analizowane, rozliczane, więc to nie jest tożsame z wykorzystaniem. Oczywiście, są to dane, jak mówiłem, gdzieś z I kw. 2021 r., natomiast mamy mniej więcej już na tym etapie reprezentatywne dla procesu.

Analiza sześciu programów sektorowych wykazała to, co było tam nieprawidłowo – że w momencie kiedy te programy były ustanawiane, czyli na pierwszym etapie ich działania, na tym etapie, który miał miejsce w NCBR, nie dokonano pełnej analizy – oczywiście, jakieś tam analizy były – kosztów realizacji zakładanych w programach zadań, możliwości ich technicznej wykonalności przy posiadanych zasobach i w określonych ramach czasowych. Ponadto zaistniały nieprawidłowości w organizowaniu konkursów. Także część systemu monitorowania objęta była w badaniu polegającym np. na nieadekwatnych wskaźnikach.

Też te założenia w agendach i ten potencjał finansowy, to jest oczywiście tylko potencjał, alokacji w PO IR zakładał, że tych programów być może będzie więcej albo będą one w pełni realizowane np. w ramach dwóch–trzech konkursów, podczas gdy NCBR w 2018 r. zdecydował o dość radykalnej rezygnacji, niekontynuowaniu tamtych programów.

Tutaj, powiedzmy, że ta kwota 3,5 mld zł to jest kwota bardzo potencjalna, ta kwota 2 870 500 000 zł to jest kwota, która wynikała z dokumentów programowych, a tyle

mniej więcej zakontraktowano. Czyli, powiedzmy, że apetyty czy pewien potencjał tych programów na samym początku wydawał się większy.

W ramach realizacji tych programów – to jest coś, co, zdaniem NIK, też się wiąże ze sposobem zaprojektowania – być może nazbyt optymistycznie przyjęto czasokresy realizacji. Na przykład były takie programy, w których przyjęto co do zasady trzyletni okres realizacji projektu – to były programy na przykład INNOSBZ, INNOTEXTILE – podczas gdy okazywało się z różnych powodów, że beneficjenci nie są w stanie w tym okresie tego zrealizować. Stwierdzono, że były dokonywane przedłużenia. To jeszcze były w dużej mierze przedłużenia przed okresem pandemicznym – bo oczywiście przepisy szczególne pozwalały na to przedłużenie w okresie pandemicznym. Natomiast one wynikały po prostu z tego, że beneficjenci nie byli w stanie zrealizować tych projektów. Tylko że to w pewnym momencie już było niezgodne i z postanowieniami umów, i z postanowieniami ustawy, dlatego że to zmieniało warunki naboru. Dlatego że nabór był taki – zasada, że projekty robi się w trzy lata a nie w pięć czy w skrajnych przypadkach – sześć. A z kolei ambitność pewnych zadań… Tak jak badaliśmy np. DRON – bardzo wysokiej klasy, ale zrealizować to w trzy lata i przy tym finansowaniu było raczej ambitnym zadaniem, które póki co nie zostało zrealizowane.

Dalej, tym, co naszym zdaniem… bo NIK i w 2015 r., i w ramach obecnej kontroli oceniła pozytywnie samą intencję programów sektorowych – że to był dobry pomysł takie tworzenie programów od dołu we współpracy. Natomiast operujemy takim pojęciem „niewykorzystany potencjał programów sektorowych”. Tutaj wskazujemy na przyczyny, które naszym zdaniem miały na to wpływ. Między innymi, przynajmniej w tej fazie początkowej, bo już w kontroli 2017 r. NIK na to zwróciła uwagę, że to nie jest działanie właściwe, że jest to niezgodne z ustawą o języku polskim, ale przyjmowano zasadę sporządzania dokumentacji wyłącznie w języku angielskim. Stykając się podczas kontroli zwłaszcza z małym i średnim sektorem przedsiębiorstw, to te osoby, które to wtedy sporządzały, mówiły, że dla nich dużą trudnością było sporządzenie tej dokumentacji. Oni się na to zdecydowali; być może część podmiotów się po prostu nie podjęła decyzji, w co inwestować. A poza wszystkim jest to po prostu niezgodne z ustawą o języku polskim.

Zwróciliśmy uwagę, że pewne błędy projektowe, sam pomysł na to, jak ten program ma być realizowany, potem powodowały to, że w tej próbie, którą badaliśmy w NCBR, w trzech na 12 przypadków trzeba było po prostu przedłużać okres realizacji ponad to, co wynikało z umowy i w danym momencie wynikało z przepisów.

Program również jest pewnym instrumentem, który ma wartości bazowe, który ma miernik, który ma wskaźniki. W czterech skontrolowanych programach sektorowych z tej puli sześciu NCBR nie dostosowało wartości bazowych i docelowych do wymogów określonych we właściwych agendach lub do tego, że podjęło decyzję o zakończeniu. Czyli została stworzona agenda, zostały stworzone pewne mierniki zgodnie z ustawą o NCBR, natomiast program się zakończył, już nie ma tych konkursów, więc te mierniki czy przyjęte wartości już nie mogą być zrealizowane, bo tego programu już dalej nie będzie. Natomiast to nie zostało dostosowane – to jest z taki element monitoringu: jeżeli coś chcemy monitorować, to na podstawie adekwatnych do tego, co robimy, instrumentów czy wartości referencyjnych.

Teraz przechodząc już do tego, co się działo u samych beneficjentów, czyli u źródła, to większość tych 15 projektów objętych kontrolą była realizowana pod względem merytorycznym w sposób prawidłowy. Czyli coś miało powstać: nie wiem, czy obróbka jakichś tam materiałów tekstylnych zimną plazmą – to powstało, czy określony typ silnika lotniczego – tutaj dużo beneficjentów stanowią podmioty z Podkarpacia, z polskiej Doliny Lotniczej. Natomiast w dwóch przypadkach programów INNOMOTO – INNOMOTO był w ogóle specyficznym programem – beneficjenci zrezygnowali z realizacji projektów. Tu była kwestia prawidłowości. W jednym przypadku po prostu nie byli w stanie, poinformowali, rozliczyli się. W drugim to była jakaś bardzo długo trwająca zwłoka, która została przerwana już właściwie w roku kontroli przez działanie NCBR. Krótko mówiąc, sam beneficjent nie uznał za stosowne się rozliczyć.

W jednym objętym kontrolą projekcie w programie INNOSBZ – wspomniałem o tym – to jest takie nie tyle *case study*, powiedzmy, słabości tego beneficjenta, tylko tego, że to jest bardzo ambitne zadanie. Próbując to realizować, beneficjent nie mieści się w terminach, które zostały przyjęte, ale skądinąd powinien też wiedzieć, na co się godzi.

Natomiast w jednym przypadku, w programie INNOMED, wprawdzie projekt zakończył się realizacją, został zrealizowany, natomiast to, co powstało, nie jest właściwe do wytworzenia. Nie może z tego powstać, w dużym uproszczeniu, produkt medyczny – taki, który byłby zastosowany. To jest kwestia zastosowań w onkologii. Jest taka luka między zakończonym projektem, a tym, żeby to wdrożyć – ideą tych wszystkich programów jest, że to ma być wdrożone. Jeśli kontrolowałem projekt dotyczący zimnej plazmy, to on po prostu działał na hali produkcyjnej i produkował odpowiednie tkaniny do np. wózków dziecięcych. Natomiast produkt medyczny jest na razie, przynajmniej pół roku temu był, w sferze różnych uzgodnień i analiz, natomiast nie jest podawany pacjentom.

W sześciu projektach, to jest około 40% przypadków, dokonano wydatków… – tutaj to jest taka druga sfera aktywności tych projektów. Pierwsza to jest to, co się udało merytorycznie zrobić, wdrożyć, przygotować technologię albo nie, albo są jakieś tam bariery, albo się to przeciąga, albo się nie daje wdrożyć, a inna kwestia to jest taka prawidłowość finansowa. Przy czym mówimy tutaj o prawidłowości, czy te pieniądze wydano na to, na co miały być w projekcie, czy np. księgowość była prowadzona w odpowiedni sposób, czy rozliczenia finansowe były właściwe.

Powiedzmy, w sześciu projektach z tych 15 dokonano wydatków i ich rozliczeń, a także amortyzacji w sposób niezgodny m. in. z zasadą konkurencyjności czy np. amortyzacja środków trwałych była niezgodna z ustawą o rachunkowości. Wartość nieprawidłowości w związku z wydatkowaniem dofinansowania wyniosła ok. 40 tys. zł, natomiast wartość nieprawidłowości o charakterze sprawozdawczym, czyli po prostu błędy księgowe, powiedzielibyśmy tak, wyniosła ponad 600 tys. zł. To dotyczy jednego z instytutów i w tej sprawie, ponieważ tutaj naruszono ustawę o rachunkowości, to zgodnie z przepisami NIK była zobligowana skierować zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa polegającego na naruszeniu ustawy o rachunkowości.

Stwierdzono… – to są takie nieprawidłowości rachunkowe, które mają wpływ na to, jak to jest rozliczane w polityce rachunkowości. Mówimy o tej gamie nieprawidłowości rachunkowo-księgowych w tym momencie, a nie merytorycznych.

Jeśli chodzi o NCBR, to dla nas jest kwestią problematyczną i NIK uznała za kwestię problematyczną zaprzestanie realizacji siedmiu programów. Oczywiście, NCBR zamówiło analizy – rzeczywiście część programów się dubluje, część może powinna zostać zintegrowana z innymi – naturalna rzecz. Natomiast w przypadku siedmiu programów ta ewaluacja była raczej pozytywna, natomiast decyzja Rady NCBR była taka, a na jej postawie decyzja dyrektora NCBR, żeby również zamknąć te pozostałe siedem programów, co do których raczej wyniki ewaluacyjne – te, które badaliśmy, analizowaliśmy – były pozytywne. To są programy INNOMOTO, INNOTEXTILE, INNOTABOR, INNOCHEM, INNONEUROPHARM, gdzie nie stwierdziliśmy takich przesłanek analitycznych, żeby te programy miały zostać zamknięte. Ale oczywiście, korzystając ze swoich uprawnień prawnych – bo ta decyzja jest oczywiście legalna – NCBR mógł podjąć taką decyzję i ją podjął. Ta decyzja została podjęta.

Tak jak już wzmiankowałem, wskaźniki były często niedostosowane do tych programów. To dotyczyło np. programów INNOLOT, INNOMED. To są takie programy bardzo wczesne, pionierskie, ale potem przeszły na PO IR, gdzie jest pewien system wskaźników – nie dostosowano ich. One były trochę mierzone według wskaźników innych zasad, a według innych zasad realizowane.

Na podstawie naszych badań kontrolnych została sformułowana ocena. Ta ocena – już nie będę jej czytał – jest w tych materiałach, które państwo otrzymali.

Poseł Krystyna Szumilas (KO):

To może pan powie jaka.

Doradca ekonomiczny w NIK Krzysztof Madej:

Zgodnie z prawem zostały ustanowione programy sektorowe, bo tutaj zasada legalności została zachowana, jednak nie wykorzystano całościowo ich potencjału na rzecz rozwoju innowacyjności polskiej gospodarki. Dotychczasowe efekty realizacji programów – części, jak mówię, to dotyczy tych, które w dużej mierze zostały albo zamknięte, albo stwierdzono błędy przy programowaniu – odbiegały od przyjętych pierwotnie założeń. Programy miały doprowadzić do jak największego wzrostu innowacyjności wspartych sektorów gospodarki przy dostępnych środkach. Cel ten został osiągnięty tylko częściowo.

Analiza sześciu programów wykazała, że na ten stan miało wpływ m. in.: niedokonanie pełnych analiz kosztów realizacji zakładanych w tych programach zasad, możliwości ich technicznej wykonalności przy posiadanych zasobach. Również nie w pełni wykorzystano alokację. To, co dotyczy realizacji programów przez beneficjentów, już omówiłem wcześniej. Natomiast rzeczywiście te relatywnie liczne nieprawidłowości w zakresie kwestii finansowych, rachunkowych upoważniły nas do wskazania potrzeby wzmożenia jednak działalności kontrolnej i nadzorczej przez NCBR. Zresztą też w samym NCBR stwierdzaliśmy, to wynikało z różnych czynników, ale że czas na rozpatrzenie, odniesienie się do sprawozdania to było niekiedy rok czy prawie dwa lata. Oczywiście to były jakieś wyjątkowe przypadki, ale były – mogłoby to po prostu być bardziej sprawne. Myślę, że wtedy ten monitoring i kontrola będą bardziej zarówno wskazówką, jak i motywacją do bardziej prawidłowego działania przez beneficjentów – powiedziałbym to tak.

Izba w wyniku kontroli jak zawsze wystosowała wnioski, m in. do dyrektora NCBR o to – oczywiście, to dotyczy ewentualnych nowych programów – że przy podejmowaniu decyzji o rozpoczęciu programów należy jednak głębiej weryfikować przedkładane materiały – tzn. poleganie tylko na tym, co dają przedsiębiorcy… oni też mogą się mylić, nawet we własnych sprawach – w zakresie budżetów programów, procentowego udziału dofinansowania NCBR w programie, a także przeprowadzania analizy wykonalności technicznej danego przedsięwzięcia: czy to jest po prostu realne, że np. taki dron może powstać w tym czasie, skoro na świecie to zajmuje znacznie więcej czasu.

Zwiększenie przez NCBR zakresu częstotliwości kontroli oraz monitoringu realizowanych projektów, bo jednak, jak mówię, ta próba – taka, jaka była możliwa – wskazuje, że to jest obszar dużego ryzyka.

NCBR w odpowiedzi na wystąpienie kontrolne zobowiązało się m. in. podjęcia doprecyzowania udziału rady, żeby te przepisy dotyczące programów – znaczy w tym przypadku PO IR, programów unijnych, ale też ustawy o NCBR są ze sobą zharmonizowane i zdaniem NIK one powinny być stosowane łącznie. Zatem NCBR też widzi ten problem i już w nowej perspektywie będzie starało się to regulować – ustanawiać programy na podstawie bardziej pogłębionych analiz, diagnoz.

Tam, gdzie to jest jeszcze możliwe, douzupełnić te mierniki, harmonizować to tak, żeby np. można było w sposób rzetelny czy pełny zobaczyć, na ile taka interwencja, powiedzmy, jak INNOLOT czy INNOMED przyniosła zakładane efekty, bo przecież te dziedziny nadal będą wspierane i każdy program jest doświadczeniem dla następnych.

Określanie terminów realizacji projektów oraz faz realizowania programów, czyli znów mówimy – kwestia określania tak programów, żeby one były wykonalne

Dostosowanie mierników.

W każdej z tych kwestii NCBR przyjęła te wnioski do realizacji – na tyle, na ile obecne stadium realizacji to umożliwia.

To tyle. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Skwarek (PiS):

Dziękuję państwu przedstawicielom Najwyższej Izby Kontroli za dość syntetyczne, ale wydaje się, że takie otwierające właśnie pole do dyskusji przedstawienie.

Mam pytanie: kto z państwa posłów…? Widzę, że pani poseł Krystyna Szumilas zgłasza się z głosem. Proszę bardzo.

Poseł Krystyna Szumilas (KO):

Dziękuję, panie przewodniczący. Nie byłabym tak optymistyczna, jeżeli chodzi o ocenę tego raportu, bo jednak ocena ogólna pokazuje, że NCBR nie do końca wykonał swoje

zadanie, a właściwie wcale go nie wykonał – może w niewielkim procencie. Mieliśmy pieniądze, były pomysły na wykorzystanie tych pieniędzy, po to żeby tworzyć innowacyjne projekty, ale bardzo mocno szwankowała ocena wpływających wniosków, weryfikacja tego.

Przytoczę tylko niektóre wnioski z tego projektu, a więc to, co zostało niedopełnione przez NCBR. Jest to niedokonanie pełnych analiz kosztów – kiedy realizuje się projekty wielomilionowe, to jednak trzeba popatrzeć na to, czy one są dobrze wyliczone, czy czas realizacji programów zamyka się w jakimś przedziale czasowym realnym do wykonania. To niewykorzystanie części dostępnych środków dla mnie też jest bardzo złym sygnałem. Zamykanie programów, mimo że tutaj Najwyższa Izba Kontroli mówi o tym, że nie widziała uzasadnienia zamykania tych programów. Ciekawa jestem, dlaczego. Jakie było uzasadnienie zamykania jednych programów, natomiast dopuszczania do realizacji innych, które w efekcie nie dały tych efektów, które miały przynieść.

Zatem widać z tej oceny, że jest bardzo dużo do naprawienia po stronie NCBR i że bez takiej poważnej dyskusji na temat funkcjonowania tej jednostki trudno będzie wykorzystać potencjał. To wszystko miało służyć innowacyjności, miało służyć projektom rozwojowym, miało służy gospodarce, ale przy takiej realizacji – niestety, nie.

Mnie bardzo tutaj uderzyło to, że w przypadku ponad połowy objętych kontrolą projektów stwierdzono, iż były realizowane niezgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie. Teraz jest też pytanie, po której stronie tutaj leży wina, w jaki sposób te projekty są w ogóle realizowane.

Ale, proszę państwa, to jest połowa objętych kontrolą projektów. To jest tylko niewielka część projektów – te, które były badane przez Najwyższą Izbę Kontroli. Jeżeli w próbce 50%, jak się okazuje, ma wady, to mogę przypuszczać, że realizacja wszystkich projektów może wyglądać właśnie w ten sposób, że około 50% tych projektów jest realizowanych nieprawidłowo i że za te nieprawidłowości ponosi winę NCBR.

Zatem jest to bardzo niepokojący raport i chciałabym… Ponieważ jesteśmy podkomisją ekonomiki, natomiast ten raport dotyczy badań naukowych, projektów innowacyjnych, więc moim zdaniem właściwa do rozpatrzenia tego projektu jest podkomisja do spraw szkolnictwa wyższego i nauki. Oni mogą też popatrzeć na to od strony merytorycznej, związanej nie tylko z finansowaniem, ale też ze znalezieniem przyczyn takiego a nie innego stanu rzeczy, ponieważ są jednak bardziej biegli w prowadzeniu takich projektów. Zatem taki jest mój wniosek, żeby – jak już nie Komisja Edukacji i Młodzieży – żeby zajęła się tym projektem również podkomisja do spraw szkolnictwa wyższego. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Skwarek (PiS):

Dziękuję, pani poseł. Rozumiem. Czy są jeszcze głosy posłów zdalnie lub na miejscu?

Nie mamy, to rozumiem, że w pewnym sensie, do zarzutów – stwierdzeń faktów pani poseł Krystyny Szumilas… – powiem tak, poprawię się, dobrze, pani poseł – jak również do tego, co powiedzieli przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli odniosą się nasi goście, czyli przedstawiciele NCBR lub czy też ewentualnie pani dyrektor Departamentu Programów Wsparcia Innowacji i Rozwoju ministerstwa funduszy i polityki regionalnej. Niech panie może ustalą, która z pań pierwsza.

Dyrektor Departamentu Programów Wsparcia Innowacji i Rozwoju Ministerstwa Funduszy i Programów Regionalnych Małgorzata Szczepańska:

Dzień dobry, panie przewodniczący, dzień dobry państwu. Witam, Małgorzata Szczepańska, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Dziękuję bardzo za możliwość zabrania głosu. Dziękuję bardzo też za te spostrzeżenia, które przedstawiła pani poseł Szumilas.

Rzeczywiście, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej od niedawna sprawuje również nadzór instytucjonalny na Narodowym Centrum Badań i Rozwoju. To, co chciałam powiedzieć na wstępie, to na pewno ministerstwo, minister wykorzysta wszystkie przysługujące mu kompetencje nadzorcze wynikające z ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, ale także te wynikające z nadrzędności pełnienia funkcji instytucji zarządzającej teraz dla programu, który się już kończy – Inteligentny Rozwój i dla

przyszłego programu – Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki. Oczywiście weźmiemy pod uwagę wszystkie wnioski NIK i na pewno przy tworzeniu podobnych programów ukierunkowanych na wspieranie konkretnych branż będziemy przyglądali się mechanizmom planowania tych programów – bo to, o czym mówiła pani poseł, czyli niedokonanie pełnych analiz kosztów, dotyczyło głównie tego etapu planowania – jak również systematycznego weryfikowania zakładanych celów i też pewnej standaryzacji procedur. Tak żeby i ten monitoring, i nadzór nad już beneficjentami, po pierwsze, nie trwały tak długo, jak tutaj było przytaczane w wystąpieniu Najwyższej Izby Kontroli, żeby też uniknąć tych wszystkich niedociągnięć, które zostały wskazane.

Chciałabym też uspokoić, że sugerowane niepełne wykorzystanie dostępnych środków w przypadku projektów realizowanych w programie sektorowym i finansowanych w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój nie miało miejsca, bo wprawdzie rzeczywiście Narodowe Centrum Badań i Rozwoju po zasięgnięciu opinii rady… i tutaj prosiłabym panią Joannę Bis, panią dyrektor, o uzupełnienie, jakie było szczegółowe uzasadnienie do zamknięcia niektórych programów albo braku kontynuowania tego rodzaju programów. Ale chciałbym, po pierwsze, powiedzieć, że kontrola NIK była już po decyzji dyrektora poprzedzonej opinią rady, ale nie możemy mówić tu o jakiejkolwiek niewykorzystaniu części dostępnych środków – te środki w ramach programu Inteligentny Rozwój zostały przesunięte do innego działania i wspierają, powiedzmy, ten obszar realizacji projektów badawczo-rozwojowych w ramach Szybkiej Ścieżki. Zatem tutaj te środki zostały przesunięte i będą albo były już wykorzystane na inne konkursy.

Przyjrzymy się też, oczywiście, wskazaniom dotyczącym realizacji projektów niezgodnie z postanowieniami umów. Chciałabym tylko zwrócić uwagę, że to jest bardzo pojemne pojęcie „realizacji projektu niezgodnie z umową”, bo m. in. w ramach takiego zarzutu czy wskazania, że dana umowa nie jest realizowana zgodnie z postanowieniami umów, dotyczy to również takich sytuacji jak naruszenie zasady konkurencyjności, czyli trybu wyboru wykonawców. Zatem tutaj na pewno warto się przyjrzeć temu, jakie były rzeczywiste powody tej niezgodności realizacji projektu z umową.

Z mojej strony to tyle i gdybym mogła prosić panią Asię Bis o zabranie głosu i uzupełnienie ewentualnie mojej wypowiedzi.

Przewodniczący poseł Sławomir Skwarek (PiS):

Tak, oczywiście, właśnie o to nam chodzi, żeby druga strona też mogła odpowiedzieć, a drugą stronę też reprezentuje Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Proszę bardzo panią Joannę Bis o zabraniu głosu.

Zastępca dyrektora Biura Dyrektora Centrum i Obsługi Prawnej Narodowego Centrum Badań i Rozwoju Joanna Bis:

Dziękuję bardzo. W uzupełnieniu chciałabym powiedzieć, że NCBR poinformowało Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych.

W zakresie ustanawiania programów sektorowych i oceny wykonalności, chcielibyśmy podkreślić, że naszym zdaniem dopełniliśmy wszelkiej staranności, aby ustanowić programy poprawnie i ocenić. Tutaj, jeśli chodzi o ocenę wykonalności, która była bazą do powstania programów sektorowych, były opinie niezależnych ekspertów zarówno ze strony naukowej, jak i ze strony gospodarczej, również przedstawicieli ministerstwa w zespole oceniającym te studia wykonalności. Zatem tutaj stoimy na stanowisku, że na ówczesny czas powstawania programów sektorowych, staraliśmy się dochować wszelkiej staranności przy ustanawianiu programów. Natomiast, oczywiście, wykonamy wniosek pokontrolny Najwyżej Izby Kontroli i w toku prac przygotowawczych do ustanawiania nowych programów, nowych przedsięwzięć będziemy jeszcze wszechstronniej, dogłębniej analizować potrzebę ustanawiania nowych programów i przedsięwziąć.

Jeśli chodzi o zamknięcie czy wygaszenie programów sektorowych, to rzeczywiście w 2018 r. ówczesna dyrekcja Narodowego Centrum Badań i Rozwoju na podstawie przeprowadzonej ewaluacji 14 z 15 programów sektorowych oraz po zasięgnięciu opinii rady NCBR postanowiła nie organizować więcej nowych konkursów w części programów sektorowych. Tutaj przede wszystkim wskazywaliśmy na to, że nie wpływa do NCBR

odpowiednia ilość wniosków. Te pogramy nie cieszą się tak dużym zainteresowaniem jak np. inny program dostępny w NCBR, tzn. Szybka Ścieżka. Zauważyliśmy, że wnioskodawcy wykorzystują właśnie Szybką Ścieżkę jako taki program horyzontalny, w którym nabór jest prawie ciągły i właśnie tutaj składają przede wszystkim wnioski o dofinansowanie. Poza tym prowadzenie tych 15 programów sektorowych… Dyrektor podejmując taką decyzję, kierował się również zasadą gospodarności i efektywności w wydatkowaniu środków publicznych. Kontynuacja tych programów wiązała się z dodatkowymi nakładami finansowymi i zdaniem ówczesnej kadry zarządzającej była nieekonomiczna i nieefektywna. Tak więc, oczywiście, rada otrzymała tutaj od NCBR zarówno ewaluację, jak i była tutaj prowadzona wewnętrzna dyskusja, która doprowadziła do takiej a nie innej opinii rady.

Jeśli chodzi o przedłużanie umów niezgodnie z art. 52a ustawy wdrożeniowej, to chciałabym zauważyć, że NCBR stoi na stanowisku, że to aneksowanie umów za każdym razem w każdym wniosku beneficjenta o taką potrzebę przedłużania było analizowane indywidualnie. Naszym celem była przede wszystkim chęć finansowania projektów badawczo-rozwojowych i umożliwienie ich realizacji – w przeciwnym razie te projekty nie mogłyby się zrealizować. Ale zawsze było badane, aby to aneksowanie było uzasadnione i mieściło się w granicach art. 52a ustawy wdrożeniowej.

Nie wiem, co jeszcze, wydaje mi się, że zaadresowałam wszystkie zapytania, które były, ale jeśli mogą państwo przypomnieć, to…

Przewodniczący poseł Sławomir Skwarek (PiS):

Chyba nie ma. Mam pytanie to przedstawicieli państwa z NIK. Czy państwo – pani dyrektor czy pan doradca – odnieśliby się do tych wypowiedzi.

Doradca ekonomiczny w NIK Krzysztof Madej:

Bardzo krótko. Oczywiście w tym zbiorze, jak powiedziała pani dyrektor, niezgodności z umową jest bardzo duże spektrum przypadków. Omawiając to, wskazywałem na takie jakby rozbicie problemów. Zatem w 40 przypadkach – jak mówię, w tej próbie, którą byliśmy w stanie zbadać – to jest właśnie naruszenie konkurencyjności, naruszenie zasad rachunkowości, np. skutkujące niewłaściwym, niezgodnym z umową umarzaniem środków trwałych. Natomiast akurat w trzech przypadkach na 15 były to ewidentnie kwestie merytoryczne. Zatem rzeczywiście zbiór niezgodności, tak jak powiedziałem, to jest około 70%, natomiast 40% to są to nieprawidłowości finansowe, rachunkowe itd., aczkolwiek wydaje nam się, że jest to dosyć dużo. Tak uczciwie mówiąc, to jest to dużo – wymaga wzmocnienia nadzoru nad tą sferą finansową.

Jeśli chodzi o to przedłużanie, to jest oczywiście takie jakby *case study*. Merytorycznie zapewne to można obronić, natomiast tak została sformułowana norma prawna i tak zostały sformułowane warunki konkursowe, że krótko mówiąc, umowa jest, że coś będzie zrobione przez trzy lata. Wszyscy ci, którzy przystępują do konkursu, mają te warunki. Ktoś może powiedzieć: „Sorry, ja przez 3 lata nie dam rady" – wycofuje się. Inne podmioty w to wchodzą, mają potem możliwość aneksowania. Nawet jak tej normy prawnej nie było, a ona jakby chroni, że tam nie można zmieniać właśnie tych postanowień, to pamiętam kontrolę z 2017 r. przy programach strategicznych, gdzie zakwestionowaliśmy to ze względu na kryterium rzetelności – że to przedłużanie czegoś wbrew warunkom wstępnym, warunkom wejścia jest po prostu nie fair wobec tych, którzy się wycofują, że przez trzy lata nie dadzą rady. Natomiast przyjmujemy do wiadomości, że NCBR zmieni postanowienia umów, stworzy reguły gry już na samym początku w taki sposób, że one będą po prostu dłuższe albo będzie większa elastyczność, już zapowiedziana, dla wszystkich podmiotów.

Tak jak powiedziałem, czy można było… ex post wydało nam się, że nie ma pewnych analiz, pewnych weryfikacji, pewnych rzeczy, które przedłożyli przedsiębiorcy, i że to wywołuje pewne skutki. Jak mówię, to jest zawsze kwestia trochę ocenna, co to jest rzetelność na danym etapie, ale jeśli pewnych rzeczy po prostu nie było: „Skąd taki budżet?" „Podmioty gospodarcze uważają, że on będzie właściwy". Wydaje nam się, że zawsze niezależna opinia ekspercka jest dobra, bo nawet w najlepszej wierze można się po prostu pomylić, np. przeceniając własne siły. Taki element ostrożności, a są to duże

środki. Zatem myślę, że im więcej jakichś takich procedur zabezpieczających, tym chyba lepiej, zwłaszcza na tym etapie programowania, żeby to było jasne – w kwestii programów. Natomiast projekty, stwierdziliśmy, że były oceniane zgodnie z przyjętymi założeniami – tak jak państwo przyjęliście regulamin, to tak to konsekwentnie realizowaliście. No, z tymi przedłużenia to już potem było trochę różnie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Skwarek (PiS):

Konkluzja była taka optymistyczna, nawet pomagająca trochę wybrnąć z sytuacji NCBR. Przyznam się, że jeśli słyszę słowo „innowacyjne", to po drugiej stronie zawsze z natury rzeczy rodzi się, że coś jest ryzykowne. To są tego rodzaju właśnie projekty, które jednak są z założenia bardzo ryzykowne, bo są innowacyjne – przekręcając w drugą stronę. Nie wiem, czy w tych wnioskach, bo nie znam tych wniosków, ale z reguły w innych takich standardowych wnioskach o uzyskanie dofinansowania zazwyczaj jest też rubryka, jakie mogą być zagrożenia, jakie jest ryzyko niezrealizowania danego projektu. Oczywiście, ten, kto się stara, zawsze wpisuje, ale z taką ostrożnością, bo przecież zależy mu de facto na otrzymaniu środków.

Z tego wszystkiego rozumiem również, że współpraca pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli a podmiotami kontrolowanymi, w tym przypadku NCBR, przebiegała dobrze. Usłyszałem, że odpowiedź na państwa wnioski została odesłana.

Z tego wszystkiego też jeszcze jedna taka rzeczywiście uwaga, i to właśnie do NCBR, że pewnie czasami też optymistycznie zakładamy, że trzy lata wystarczą na zrealizowanie, a może na pewnym etapie, w ramach właśnie ewaluacji, warto się zastanowić – dla bezpieczeństwa własnego instytucji, ale nie znam tych procedur, czy to jest możliwe, czy są jakieś inne wskaźniki – czy od razu nie założyć właśnie, że dany projekty będą realizowane w przeciągu czterech, a może i pięciu lat, i NIK nie miałby tej satysfakcji, że umowy były aneksowane o rok, czasami nawet dwa lata. Ale to są takie moje luźne dywagacje.

Szanowni państwo, jeśli nie usłyszę od państwa posłów czy od państwa jeszcze jakichś zgłoszeń do dyskusji, to rozumiem, że…

Zastępca dyrektora BDP NCBR Joanna Bis:

Może ja jeszcze…

Przewodniczący poseł Sławomir Skwarek (PiS):

Proszę bardzo.

Zastępca dyrektora BDP NCBR Joanna Bis:

…panie przewodniczący, uzupełnienie, bo oczywiście w związku z zaleceniem NIK wyeliminowania tych przypadków nieuprawnionego, zdaniem NIK, wydłużania okresu realizacji projektów, Centrum w odniesieniu do wszystkich nowych konkursów, dla których te przepisy prawa będą zawierały taką regulację analogiczną do art. 52a ustawy, wprowadzi takie zapisy, aby rzeczywiście nie było żadnych wątpliwości, że takie aneksowanie umów czy wydłużanie okresu realizacji projektów jest dopuszczalne.

Jeszcze raz chciałabym tutaj zapewnić, że w zakresie realizacji wniosków pokontrolnych NCBR poinformowało o ich wykorzystaniu i wdrożeniu większości wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli.

Przewodniczący poseł Sławomir Skwarek (PiS):

To się nazywa „mocne postanowienie poprawy". W związku z powyższym dziękuję państwu bardzo.

Stwierdzam, że porządek dzienny posiedzenia został wyczerpany.